



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2018-2019

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

PARLIAMENTARY GROUPS

AUTORA:

M^a MERCEDES PÉREZ CRESPO

DIRECTOR:

JESÚS MARÍA CORONA FERRERO

Septiembre 2019

INDICE.

RESUMEN.....	3
ABSTRACT.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	6
2.1. CONCEPTO.....	6
2.2. NATURALEZA JURÍDICA Y PROBLEMAS QUE SUSCITA. TESIS.	7
2.2.1. Los grupos parlamentarios como órganos del Partido Político.	9
2.2.2. Los grupos parlamentarios como órganos de las Cámaras.....	11
2.2.3. Los grupos parlamentarios como asociaciones (Tesis Asociativa).	12
2.3. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA ESPAÑOL. ..	15
2.3.1. Los Grupos Parlamentarios en la Constitución Española.	15
2.3.2. Los Grupos Parlamentarios en el Reglamento del Senado.	16
2.3.3. Los Grupos Parlamentarios en el Reglamento del Congreso.	16
2.3.4. Los Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Cantabria.	17
3. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	18
3.1. REQUISITOS NUMÉRICOS.....	19
3.2. REQUISITOS DE VINCULACIÓN.....	22
3.3. REQUISITOS DE FORMA.....	25
3.4. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO MIXTO.	27
3.4.1. Concepto y características.	27
3.4.2. Diferentes regulaciones en el sistema español.....	29
3.4.3. Contraposición con los requisitos del grupo parlamentario.....	33
4. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARLAMENTARIOS.	34
4.1. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO.....	36
4.1.1. Adquisición.....	36
4.1.2. Pérdida.....	36
4.2. LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARLAMENTARIOS.	37
4.3. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS.	40
4.4. EL DIPUTADO DENTRO DEL GRUPO PARLAMENTARIO.....	41
CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFIA.....	46
JURISPRUDENCIA.....	47
LEGISLACIÓN.....	47

RESUMEN.

En el presente trabajo haremos un análisis en profundidad sobre la figura de los grupos parlamentarios en el sistema español actual.

En primer lugar, y como no podía ser de otra manera intentaremos encontrar un concepto de estos lo más completo posible. Por otro lado, y cuestión importante será determinar la naturaleza jurídica de los mismos y a su vez intentar llegar a un punto de claridad en cuanto a las diferentes teorías existentes acerca de los grupos parlamentarios, puesto que en nuestro sistema actual hemos encontrado diferentes teorías que posicionan a estos grupos en distintas categorías en función de que concepto elijamos para vislumbrar la naturaleza jurídica de los mismos. Una vez expuesto todo esto, pasaremos a explicar la regulación actual que tienen estos grupos en el sistema español.

En segundo lugar, pasaremos a analizar la constitución de los grupos parlamentarios, es decir, que requisitos y que tipo de estos son necesarios para que pueda llevarse a cabo la formación de un grupo parlamentario. Resuelta esta cuestión nos vamos a centrar en adentrarnos en un grupo especial, el denominado grupo mixto; el cual no sigue las normas generales establecidas para la formación de un grupo. Por ello analizaremos su propio concepto, sus características y sus diferentes regulaciones en el sistema español. Para finalizar este capítulo, llevaremos a cabo una explicación sobre las diferencias entre el grupo parlamentario “habitual” y el grupo mixto.

Una vez expuestas las ideas sobre todo lo que conlleva un grupo parlamentario como grupo, nos centraremos en la figura del parlamentario en el grupo, es decir, considerando al mismo de manera individual, explicando así que facultades, obligaciones y derechos tiene este de manera individual dentro del grupo.

ABSTRACT.

In this paper we will make an in-depth analysis of the figure of parliamentary groups in the current Spanish system.

First of all, and as it could not be otherwise we will try to find a concept of these as complete as possible. On the other hand, and an important issue will be to determine the legal nature of them and in turn try to reach a point of clarity as to the different theories about parliamentary groups, since in our current system we have found different theories that position these groups in different categories depending on which concept we choose to glimpse the legal nature of them. Once all this is stated, we will go on to explain the current regulation that these groups have in the Spanish system.

Secondly, we will look at the establishment of parliamentary groups, that is, which requirements and what kind of these are necessary for the formation of a parliamentary group. Resolutely, we are going to focus on delving into a panel, the so-called mixed group; which does not follow the general rules established for the formation of a group. Therefore we will analyze its own concept, its characteristics and its different regulations in the Spanish system. To conclude this chapter, we will provide an explanation of the differences between the "habitual" parliamentary group and the mixed group.

Once the ideas about everything that a parliamentary group entails as a group, we will focus on the figure of the parliamentarian in the group, that is, considering it individually, explaining that powers, obligations and rights has this individually within the group.

1. INTRODUCCIÓN.

Para poder desarrollar y entender el trabajo se necesita, lo primero de todo, saber qué es un grupo parlamentario y para poder abarcar todas las características de estos en el sistema español deberemos encontrar una definición adecuada a tales fines. Al investigar sobre el concepto exacto de los grupos parlamentarios, nos hemos topado con diversas maneras o formas de definirlo de las cuales vamos a recoger las que consideramos más relevantes.

En primer lugar, y según la propia definición establecida por el Senado podemos definir a los Grupos Parlamentarios como *“una agrupación de parlamentarios en función de su adscripción política. Se constituyen en las Cámaras al inicio de cada Legislatura”*.

Otra definición de los grupos parlamentarios podría ser la siguiente: es un grupo constituido por miembros de una asamblea parlamentaria que comparten las mismas opiniones políticas (sin que tenga que haber necesariamente coincidencia perfecta con determinado partido político). La inscripción en un grupo no es obligatoria; a los parlamentarios que no forman parte de ningún grupo se los califica de “no inscritos”.

Y, por último, los Grupos Parlamentarios son, como afirma Saiz Arnaiz *“una pluralidad de sujetos ideológicamente afines -salvo en el caso del Grupo Mixto- que se organizan para actuar en el seno de un órgano constitucional”*.¹

A partir de estos tres conceptos de los grupos parlamentarios y una vez entendido el concepto principal sobre el que versa el trabajo, podemos comenzar.

¹SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

2.1. CONCEPTO.

En primer lugar, para poder atender a todas las características de los grupos parlamentarios en el sistema español deberemos encontrar una definición adecuada a tales fines.

- Según la propia definición establecida por el Senado podemos definir a los Grupos Parlamentarios como *“una agrupación de parlamentarios en función de su adscripción política. Se constituyen en las Cámaras al inicio de cada Legislatura”*. En el caso del Senado, cada Grupo parlamentario estará compuesto, al menos, de diez Senadores. Ningún Senador podrá formar parte de más de un Grupo parlamentario. Los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo parlamentario. Los Senadores que no se incorporen a un Grupo parlamentario de denominación específica pasarán a integrar el Grupo Mixto.

- A través de Ana María Ortells Miralles podemos conceptualizar los grupos parlamentarios como *“unos grupos de trabajo, de adscripción obligatoria, que se constituyen al inicio de la legislatura (a excepción de unos casos concretos...), y que habitualmente se corresponden con las diversas formaciones políticas en cuyas listas figuraban los candidatos, ahora parlamentarios, de las cuales recibe apoyo a la vez que instrucciones”*.²

- Los Grupos Parlamentarios son, como afirma Saiz Arnaiz *“una pluralidad de sujetos ideológicamente afines -salvo en el caso del Grupo Mixto- que se organizan para actuar en el seno de un órgano constitucional”*.³

De estos tres conceptos podemos concluir que los grupos parlamentarios son un grupo constituido por miembros de una asamblea parlamentaria que comparten las mismas opiniones políticas (aunque no sea

²ORTELLS MIRALLES, A.M^a., *La constitución de los grupos parlamentarios*, Temas de las Cortes Valencianas 6, 2003, p.22.

³SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

estrictamente necesaria una coincidencia perfecta con determinado partido político). Además, podemos añadir que la inscripción en un grupo no es obligatoria, puesto que a aquellos parlamentarios que no formen parte de ningún grupo se los calificará de “no inscritos”.

A partir de estos conceptos de los grupos parlamentarios, pasaremos a analizar la naturaleza jurídica de los mismos y el problema de esta.

2.2. NATURALEZA JURÍDICA Y PROBLEMAS QUE SUSCITA. TESIS.

La cuestión de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios en el sistema español ha sido objeto de debate por la doctrina jurídica; y sigue siéndolo en la actualidad.

Para poder entender bien porque la cuestión de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios ha generado tantos debates dentro de la doctrina, es necesario que expliquemos los tres aspectos fundamentales que han llevado a que determinar o limitar la naturaleza jurídica de estos grupos sea una tarea complicada.

En primer lugar, tenemos que mencionar la sorprendente escasez o falta de regulación jurídica que nuestro ordenamiento dedica a los grupos parlamentarios; tanto en la Constitución, como en los Reglamentos Parlamentarios, así como en los Estatutos de Autonomía.

- En la Constitución de 1978, la única mención en la que encontramos a los grupos parlamentarios como tales, es en los artículos 78 y 99 de la misma.⁴

- Por su lado, el Reglamento del Congreso de los Diputados dedica su Título II (abarcando los artículos 23 a 29) a estos grupos.⁵

- En el caso del Reglamento del Senado, al concepto de grupo parlamentario como tal sólo le dedica el artículo 27, puesto que el resto de los artículos que conforman el Capítulo II (de los Grupos Parlamentarios y

⁴ Véase artículos 78 y 99 de la Constitución Española.

⁵ Véase artículos 23 a 29 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

de los Grupos Territoriales), se refieren más bien a la posición de los senadores de manera individual dentro del grupo, que al grupo como tal.⁶

El segundo aspecto para tener en cuenta es el enorme abanico de teorías doctrinales existentes acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Este segundo “problema” está íntimamente relacionado con la falta de una conclusión unánime e inequívoca acerca de cuál de todas las teorías existentes es la más completa o adecuada para definir la naturaleza de estos grupos. Esto no sólo sucede en España, sino que en ordenamientos como el alemán y el italiano ocurre lo mismo; en ninguno de estos tres casos la doctrina jurídica ha conseguido llegar a una conclusión unánime.

Por último y, en tercer lugar, otra de las causas de este debate podemos encontrarla en la realidad social y política en la que nos encontramos; que como bien define M. García Pelayo: *“los grupos son la expresión de los exponentes de parlamentarios y no entre personas y que, por consiguiente, la expresión de la voluntad popular son más los partidos que los individuos comprendidos en sus listas. Consecuencia de ello es que con independencia de su naturaleza jurídica los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento”*.⁷

Una vez explicado esto, vamos a ahondar en las diferentes tesis o teorías que existen en la doctrina para hablar del concepto y de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Encontramos tres teorías, las más importantes a efectos de este trabajo; aunque una de ellas es la mayoritaria en el caso de España.

- Los grupos parlamentarios como órganos del Partido Político.
- Los grupos parlamentarios como órganos del Parlamento.
- Los grupos parlamentarios como asociaciones.

A tener cuenta antes de comenzar con la explicación individual de cada una de ellas, conviene especificar que las dos primeras quedan englobadas en

⁶ Véase artículo 27 del Reglamento del Senado.

⁷ GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, Madrid, 1986, págs. 93 y 94.

un grupo denominado “*Tesis Organicistas*”; que, aunque hay más dentro de este grupo, hemos considerado que estas dos que explicaremos a continuación son las que gozan de mayor relevancia. Y la última entraría dentro de la “*Tesis Asociativa*”.

2.2.1. Los grupos parlamentarios como órganos del Partido Político.

La primera teoría con la que nos encontramos es aquella que conceptúa al grupo parlamentario como un órgano del partido político y que es considerada como una “*Teoría Organicista*”. Aunque no es la teoría mayoritaria en España, los defensores de esta abogan para su defensa en unos cuantos puntos imprescindibles.

En primer lugar, se basan en la indudable relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos, es decir, las relaciones existentes de los grupos parlamentarios con las formaciones políticas. A colación de esta afirmación y para refutar la misma, hemos encontrado que el Tribunal Constitucional en su Auto 12/1986 de 15 de enero nos dice refiriéndose a los grupos parlamentarios: “...*siendo estos últimos, como muy acertadamente se señala en la demanda, emanación de los Partidos políticos...*”⁸. Asimismo, si acudimos al Reglamento del Congreso de los diputados podemos defender esta estrecha relación de la que estamos hablando cuando nos dice: “*En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido*”⁹

Un segundo argumento que refuerza esta teoría es: “*la disciplina de grupo a la que en la práctica se ven sometidos los parlamentarios, a menudo impuesta no por los mismos grupos, sino por los propios partidos políticos*”¹⁰.

Cabe añadir para la defensa de esta teoría, que los miembros que han pasado a formar parte de un grupo parlamentario previamente fueron elegidos en las listas propuestas por aquéllos. Por supuesto cabe mencionar que los partidos políticos son los encargados de marcar las reglas referentes a la línea política que debe seguir el grupo parlamentario.

⁸ Véase el Auto 12 1986 de 15 de enero del Tribunal Constitucional.

⁹ Véase el artículo 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁰ ORTELLS MIRALLES, A.Mª., *La constitución de los grupos parlamentarios*, Temas de las Cortes Valencianas 6, 2003, pág. 28.

Pese a los argumentos expuestos para la defensa de esta teoría, hemos encontrado contradicciones a las mismas que pasaremos a explicar a continuación.

En primer lugar y para romper la defensa de la estrecha relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos encontramos la figura del grupo mixto, que, aunque profundizaremos más adelante sobre el, considero oportuno explicar brevemente en qué consiste. Podríamos definir al grupo mixto según lo dispuesto tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados¹¹ como en el Reglamento del Senado¹² como aquel grupo parlamentario que se establece con los diputados o senadores en su caso, que por no haber cumplido con los requisitos legales establecidos no pueden formar parte de un grupo parlamentario “al uso”.

Por otro lado, si leemos la STC 36/1990 de 1 de marzo establece que: *“en la difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades”*. Esta afirmación es un argumento más para no considerar a los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos, puesto que el Tribunal Constitucional establece un distanciamiento claro entre ambos.

Finalizando con el desacuerdo de esta teoría si acudimos al art. 67 de la Constitución en su segundo párrafo nos damos cuenta de que queda prohibido el imperativo. Esto sería vería reflejado en un ejemplo claro: un diputado no puede ser obligado por el partido político a abandonar su escaño.

Explicados los argumentos tanto a favor como en contra de esta teoría, no podría considerar a los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos.

¹¹ Véase artículo 25.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹² Véase artículo 30.1 del Reglamento del Senado.

2.2.2. Los grupos parlamentarios como órganos de las Cámaras.

Esta segunda teoría que considera a los grupos parlamentarios como órganos del Parlamento, al igual que la explicada anteriormente formaría parte de las denominadas “*Tesis Organicistas*” y tampoco sería la teoría mayoritaria en España.

Según esta segunda teoría, los grupos parlamentarios serían considerados como órganos del Parlamento y creados para que las distintas formaciones políticas existentes incluyendo aquéllas consideradas como minoritarias puedan gozar de representación. De igual modo serían estos grupos un cauce para el funcionamiento de las Cámaras.

Los defensores de esta teoría se apoyan en numerosas afirmaciones para justificar la misma, algunas de ellas, las más relevantes, serían las siguientes:

- La asignación presupuestaria con la que se dota a la Cámara.
- El régimen jurídico del que gozan los grupos parlamentarios en los distintos reglamentos parlamentarios, así como en los Estatutos de Autonomía.
- Hay tener en cuenta también que, para poder formar parte de un grupo parlamentario hay que gozar de la condición de parlamentario. A colación de esto último hay que añadir que los parlamentarios tienen la obligación de formar parte de un grupo parlamentario, tema sobre el que más adelante profundizaremos.
- Los defensores de esta teoría justifican también está en que la actividad que los grupos desarrollan su trabajo es en el seno de las Cámaras.
- Al contrario, que, en la teoría anterior, en esta sí que podríamos encontrarle sentido a la figura del grupo mixto.

Una vez explicados los argumentos a favor, pasamos a enumerar los diferentes argumentos en contra que hemos encontrado, y por los cuales no consideramos que los grupos parlamentarios puedan configurarse como órganos de las Cámaras.

Entendemos que, a pesar de la regulación de los grupos parlamentarios en los diferentes reglamentos parlamentarios, aquella se ciñe al funcionamiento

y actividad de estos grupos; por lo que entendemos que dónde se regula de manera detallada a estos sería en los Estatutos de los propios partidos políticos.

Por otro lado, consideramos que los grupos parlamentarios gozan de autonomía por ejemplo en el caso de sus empleados, ya que estos son propios, es decir, dependen de los grupos parlamentarios y no de las Cámaras. Asimismo, ocurre también respecto de su organización, de sus reglamentos...

Finalizaremos este apartado, con una acertada afirmación de Antonio Torres del Moral en la que queda esclarecido por completo que los grupos parlamentarios no son órganos de las Cámaras: *“los grupos no expresan la voluntad de la Cámara, como les correspondería si en efecto fueran órganos suyos”*¹³.

2.2.3. Los grupos parlamentarios como asociaciones (Tesis Asociativa).

Una vez descartadas las dos teorías anteriores que consideraban que los grupos parlamentarios eran bien, órganos de los partidos políticos o bien órganos de las cámaras (englobadas estas dentro de las “Tesis Organicistas”); pasaremos a explicar la Tesis Asociativa la cual considera a los grupos parlamentarios como asociaciones.

Llegamos a la teoría que, a pesar de sus matices y alguna pequeña contradicción, es la que mayor acogida ha tenido en la doctrina española; y no sólo aquí, ocurre lo mismo en países como Alemania e Italia. Al ser la teoría con mayor acogida en nuestro país, numerosos autores han hecho reflexiones interesantes que consideramos que merecen la pena mencionar.

Torres del Moral, nos viene a definir a los grupos parlamentarios como *“asociaciones privadas y cumplen funciones públicas; pero, por otra parte, no podemos olvidar la relación entre estos y los partidos políticos”*¹⁴.

Por otro lado, José A. Víboras defiende que los grupos parlamentarios son *“asociaciones de derecho privado investidas de funciones públicas”*¹⁵

¹³TORRES DEL MORAL, A., *Los grupos parlamentarios*, Revista de Derecho Político, pág. 59.

¹⁴TORRES DEL MORAL, A., *Los grupos parlamentarios*, Revista de Derecho Político, pág. 61.

¹⁵VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A., *Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma*, pág. 234.

Por último, mencionar la reflexión de Saiz Arnaiz que define a los grupos parlamentarios como *“una pluralidad de sujetos ideológicamente afines -salvo en el caso del Grupo Mixto- que se organizan para actuar en el seno de un órgano constitucional”*¹⁶.

Como hemos visto, los defensores de esta teoría abogan por la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios, cuestión con la que estamos de acuerdo. Todas estas afirmaciones nos llevan a la conclusión de poder considerar a los grupos parlamentarios como asociaciones, y esta afirmación la justificaremos a continuación exponiendo los requisitos establecidos legalmente para ello.

En nuestro ordenamiento jurídico el derecho de asociación podemos encontrarle en primer lugar en la propia constitución en su artículo 22¹⁷, dónde se reconoce el derecho de asociación.

Si acudimos a la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del Derecho de Asociación vemos reflejado que el objeto último de esta es desarrollar el derecho de asociación¹⁸ que la Constitución reconoce, como hemos comentado previamente en su artículo 22. Cabe mencionar que esta ley regula expresamente la presencia de los partidos políticos en el derecho de asociación cuando establece lo siguiente: *“se regirán por su legislación específica los partidos políticos...”*¹⁹. Por último, en referencia a esta ley, creemos relevante destacar también su artículo 2.3 que expresa: *“Nadie puede ser obligado a constituir una asociación, a integrarse en ella o a permanecer en su seno, ni a declarar su pertenencia a una asociación legalmente constituida”*.

Si acudimos a los reglamentos parlamentarios, el Reglamento del Senado establece que: *“Los distintos Grupos parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna”*.²⁰

¹⁶SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 291.

¹⁷ Véase el artículo 22.1 de la Constitución Española.

¹⁸ Véase el artículo 1.1 de la Ley Orgánica de 1/2002 de 22 de marzo reguladora del Derecho de Asociación.

¹⁹ Véase el artículo 1.3 de la Ley Orgánica de 1/2002 de 22 de marzo reguladora del Derecho de Asociación.

²⁰ Véase el artículo 27.5 del Reglamento del Senado.

Por último, mencionar el artículo 35 del Código Civil en el que se establece quienes podrán configurarse como personas jurídicas: “*Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley*”.

Expuestos todos los recursos legales encontrados en los cuales se establece el derecho de asociación, y habiendo explicado en qué consiste la Tesis Asociativa de los Grupos Parlamentarios, consideramos que es la tesis que más se ajusta a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, ya que estos cumplen las características idóneas para que estos puedan conformarse como una asociación como tal:

- Los grupos parlamentarios están conformados por una pluralidad de miembros.
- Gozan como ya hemos explicado anteriormente, de una organización determinada, y además de una autonomía propia. Puesto que como ya explicamos previamente, tienen sus propios Estatutos.
- Tienen un objetivo o fin común, por el que se lleva a cabo la unión de los miembros de estos grupos.
- Y, por último, podemos afirmar que desempeñan funciones públicas, en la medida, que los miembros de los grupos parlamentarios desarrollan sus actividades en el seno de las Cámaras.

El único argumento con el que podríamos rebatir esta Tesis Asociativa sería exponiendo la figura del grupo mixto, que como bien explica Ángel L. Sanz Pérez, “*en la creación del Grupo Mixto, no se produce ninguna manifestación de voluntades que constituyan ente asociativo alguno, con ello parece que hay que concluir que este Grupo no tiene la referida naturaleza*”²¹. Aun así, con esta pequeña contradicción, creemos que es la Tesis Asociativa la que más se ajusta de todas las expuestas a lo largo de este capítulo.

Para finalizar y como conclusión hemos encontrado una reflexión de Saiz Arnaiz que consideramos interesante introducir para cerrar este capítulo sobre las diferentes teorías y los problemas de la naturaleza jurídica de los

²¹ SANZ PÉREZ, A.L, *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*, pág. 358.

grupos parlamentarios. Así se refiere a estos grupos como: “*partes de un órgano constitucional, integradas por un número más o menos amplio de miembros, que gozan de cierta continuidad, que expresan el pluralismo político existente y que, ejercen funciones de relevancia pública*”.²²

2.3. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA ESPAÑOL.

Para poder desarrollar la regulación que nuestro ordenamiento jurídico presenta sobre los grupos parlamentarios de una manera clara, vamos a estructuraremos en cuatro partes; en primer lugar, analizaremos los preceptos recogidos sobre estos grupos en la Constitución Española, siguiendo con los Reglamentos Parlamentarios (el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado); y finalizando hablaremos de manera general sobre los Parlamentos Autonómicos y aquí nos centraremos en profundizar acerca del Reglamento del Parlamento de Cantabria, ya que es el que nos toca más de cerca.

2.3.1. Los Grupos Parlamentarios en la Constitución Española.

Resulta sorprendente que en la propia constitución no aparezcan regulados de manera expresa los grupos parlamentarios, aunque cabe mencionar el artículo 78.1 CE, que parece ser la única mención específica que se hace de estos. El cual se refiere a la Diputación Permanente y expresa: “*en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica*”.

Aunque no se hace ninguna mención más, de manera concreta a los grupos parlamentarios dentro de la Constitución, si que es cierto que merecen nuestra atención algunos artículos más de la misma.

En primer lugar, si acudimos al artículo 68.1º CE, que hace referencia a cómo se va a componer el Congreso de los Diputados, nos damos cuenta que más que referirse al grupo en sí, lo que está haciendo es mencionar a los

²²SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, págs. 348 y 349.

diputados de manera individual cuando expresa: *“el congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados...”*.

En segundo lugar, con el artículo 69 CE ocurre exactamente lo mismo que con el anterior, sólo que en este caso refiriéndose a la composición del Senado: *“en cada provincia se elegirán cuatro senadores...”*. Y mencionar que en su apartado primero conceptúa al Senado como una *“cámara de representación territorial”*.

Por último, cabe mencionar el art. 72.1 CE, con el cual podemos entender un poco por qué la escasez de regulación de los grupos parlamentarios en la CE, ya que este expresa que: *“Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”*. Por lo cual entendemos que la Constitución delega en los reglamentos parlamentarios todas aquellas cuestiones relacionadas con la actividad y funcionamiento de estos grupos

2.3.2. Los Grupos Parlamentarios en el Reglamento del Senado.

Poco hay que explicar en cuanto al reglamento del Senado. Los grupos parlamentarios aparecen regulados en este, en el Capítulo II (de los Grupos parlamentarios y de los Grupos territoriales) del Título II (de los Senadores y de los Grupos Parlamentarios) que comprende los artículos 27 a 34.

2.3.3. Los Grupos Parlamentarios en el Reglamento del Congreso.

Con el Reglamento del Congreso sucede exactamente lo mismo. Los grupos parlamentarios aparecen recogidos en el Título II (de los Grupos parlamentarios); comprendiendo los artículos del 23 al 29.

La única diferencia que podemos encontrar tal vez sea que, en el caso del Reglamento del Senado, este se refiere tanto a los grupos parlamentarios como a los senadores considerándolos de manera individualizada; y en el Reglamento del Congreso simplemente se limita a referirse a los grupos parlamentarios como tal; y no a los diputados de manera individual.

2.3.4. Los Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Cantabria.

El parlamento de Cantabria aparece regulado en primer lugar en el Estatuto de Autonomía para Cantabria²³; concretamente lo encontramos en el Capítulo I (Del Parlamento) dentro del Título I (de las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria), abarcando los artículos 8 a 16 del mismo. En este caso, no aparecen regulados los grupos parlamentarios; sino que queda recogido exclusivamente el Parlamento y nos especifica a quien representa, las funciones o potestades que tendrá el mismo y por quién estará constituido.

Para encontrar una referencia expresa a los grupos parlamentarios como tal, deberemos acudir al Reglamento del Parlamento de Cantabria, que será el encargado de recoger los preceptos a seguir en este Parlamento.

Este Reglamento dedica un Título específico a los Grupos Parlamentarios, concretamente el Título III (de los Grupos Parlamentarios), comprendiendo los artículos 23 a 28. En ellos se recoge de que manera se llevará a cabo la constitución de los grupos y el derecho a ello (artículos 23 y 24); las ayudas que el Parlamento prestará a estos grupos y la igualdad de derechos y obligaciones (artículos 27 y 28 respectivamente).

Dos artículos han llamado nuestra atención, puesto que regulan dos figuras de manera expresa, que, aunque serán estudiadas más adelante; merece nuestra atención la regulación de estas, ya que las mismas a diferencia de aquí, no están reguladas de manera tan expresa en todos los Reglamentos.

En el artículo 25 queda recogida la figura del grupo parlamentario mixto, y en su apartado 1 nos define que grupo será considerado como tal expresándolo así: *“El Grupo Parlamentario Mixto quedará constituido por los Diputados y Diputadas pertenecientes a partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que no hayan alcanzado el número mínimo exigido...”*.

²³ Véase la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cantabria.

Y para finalizar, acudimos al artículo 26 en el cual aparece recogida la segunda figura que llamó nuestra atención y son los diputados no adscritos y que según el mismo tendrán la consideración de tal:

- Bien aquellos que *“conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no se integren en el Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones”*.
- O bien los diputados o diputadas *“que abandonen por cualquier causa o que sean expulsados del Grupo Parlamentario al que pertenezcan...”*.

3. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

La constitución de los grupos parlamentarios, es el paso más importante que ha de llevarse a cabo para que estos puedan comenzar a desarrollar su actuación en los distintos parlamentos existentes en nuestro sistema; ya sea a través del Congreso de los Diputados, del Senado o de los distintos Parlamentos Autonómicos con los que contamos que en nuestro país.

Este poder de actuación que tienen los parlamentarios es definido por Saiz Arnaiz como *“la capacidad de obrar”* de los mismos.²⁴

Para que se produzca la constitución de un grupo parlamentario tienen que cumplirse una serie de requisitos establecidos en los distintos Reglamentos Parlamentarios. Estos requisitos serán tres:

1. Requisito numérico, es decir, cual es la cantidad exacta fijada de miembros que serán necesarios según las normas establecidas a este respecto, para la constitución de un grupo parlamentario.
2. Requisito de vinculación, o también denominado “requisito ideológico”. El cual significa que todos los parlamentarios deben estar vinculados a algunas de las formaciones existentes en el momento.
3. Requisitos de forma, estos se cumplirán a través de un procedimiento que será llevado a cabo con la presentación por parte de

²⁴SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 152.

un grupo parlamentario, ante el órgano que tenga competencia sobre el asunto en cuestión y respetando siempre un plazo determinado.

Además de estos requisitos, cabe mencionar, que también hay que tener en cuenta, aunque no sea un requisito estrictamente como tal, la voluntad de los parlamentarios de constituir un grupo o formar parte del mismo.²⁵

A continuación, para explicar todo esto en profundidad, lo haremos estableciendo un apartado por cada uno de los requisitos exigidos para la constitución de un grupo parlamentario; y dentro de cada uno de ellos, analizaremos las normas establecidas y exigidas para dicha constitución en los diferentes reglamentos parlamentarios. Así, en el Reglamento del Congreso de los Diputados, en el Reglamento del Senado y, en los Parlamentos Autonómicos, aunque en nuestro caso analizaremos concretamente el Reglamento del Parlamento de Cantabria.

3.1. REQUISITOS NUMÉRICOS.

Como ya hemos explicado anteriormente, el requisito numérico se viene a referir a la cantidad exacta fijada por las normas parlamentarias de cuántos miembros serán necesarios para la constitución de un grupo parlamentario. Parece ser uno de los requisitos más importantes para la constitución de dichos grupos. Aún, así como bien apunta Ortells Miralles *“ha sido (este requisito) uno de los puntos más polémicos en su regulación, por ejemplo, en el Reglamento del Congreso de los Diputados”*.

Como veremos a continuación en los distintos Reglamentos, parece que se ha establecido “una especie de normal general” de cifrar de manera concreta cuántos serán los parlamentarios necesarios, para que, pueda llevarse a cabo la constitución de un grupo.

El Congreso de los Diputados.

El Reglamento del Congreso de los Diputados, establece en su Título II solamente un precepto²⁶ en el que se establece el requisito mínimo de diputados que será exigible para la constitución del grupo.

²⁵ORTELLS MIRALLES, A.Mª., *La constitución de los grupos parlamentarios*, Temas de las Cortes Valencianas 6, 2003, pág. 35.

Analizando este precepto, nos damos cuenta de que este establece dos cauces para que se constituya el grupo.

El primero de ello le encontramos en el primer párrafo del artículo 23, el cual exige para la constitución de un grupo parlamentario, que los miembros sean 15 o más. Así establece este artículo 23.1 *“Los diputados en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario”*.

El segundo de los cauces no establece un número mínimo exigido, sino que permite que aquellos que no hayan llegado al mínimo exigido sean de una misma formación política o de distintas; o bien hayan obtenido al menos 5 escaños y 15% de los votos en aquellas circunscripciones que hubieren presentado su candidatura; o bien que hayan obtenido el 5% de los votos a nivel nacional. Lo encontramos en el artículo 23.1, que dice *“Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aún sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento, de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación”*.

Por su parte en el párrafo dos de este mismo artículo, el Reglamento prohíbe la constitución de un grupo parlamentario en dos casos:

- Cuando los diputados que pertenezcan a un mismo partido, quieran constituirse en grupos parlamentarios separados.
- Ni aquellos diputados que perteneciesen a un grupo político que no se hubiese enfrentado a la decisión del electorado.

El Senado.

El Reglamento del Senado preceptúa el requisito numérico en el Título II (de los Senadores y los Grupos Parlamentarios), y dentro de este en su Capítulo II (de los Grupos Parlamentario y de los Grupos Territoriales). Por lo tanto, aquí vamos a establecer una diferenciación entre lo que se exige a los Grupos Parlamentarios y por otro lado a los Grupos Territoriales.

²⁶ Véase el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

El primer precepto que encontramos es el referido a los Grupos Parlamentarios, el cual exige que, para poder constituirse en grupo, cada uno de ellos como mínimo deberá contener 10 Senadores. Así dice el artículo 27.1: *“Cada Grupo parlamentario estará compuesto, al menos, de diez Senadores”*. En su segundo párrafo además deja claramente expuesto que cada Senador sólo podrá formar parte de un único grupo.

Si nos referimos a los Grupos Territoriales, debemos acudir al artículo 32.2, que exige que para la constitución de este tipo de grupos deberán contar al menos con tres Senadores. Y como ocurría antes, también prohíbe que un senador forme parte de más de un Grupo Territorial.

Cabe mencionar que el origen del Grupo Territorial viene regulado en el mismo artículo 32 en su párrafo primero que dice: *“Dentro de los Grupos parlamentarios que se compongan de Senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas, podrán constituirse Grupos territoriales. Ningún Senador puede formar parte de más de un Grupo territorial”*.

El Parlamento de Cantabria.

A pesar de la pluralidad de Reglamentos Autonómicos que existen en España, cabe mencionar antes de analizar el de Cantabria, que, en el caso de los requisitos numéricos para la constitución de los grupos parlamentarios, exceptuando algunos matices, la mayoría de estos reglamentos han seguido el esquema del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Una vez apuntado este matiz, vamos a examinar qué regulación nos ofrece el Reglamento del Parlamento de Cantabria en este caso. Para ello debemos acudir al Título III que es el que dedica a los Grupos Parlamentarios.

En su artículo 23 nos habla del derecho existente a constituir un grupo parlamentario, pero se exige para ello se necesitan al menos 3 diputados. Si seguimos analizando este precepto nos damos cuenta de que las prohibiciones son las mismas que ocurría en el caso del Congreso de los Diputados.

- No podrán formar parte de más de un grupo.

- No podrán estar en grupos separados, ni fraccionarse en varios; cuando los diputados hayan comparecido en un mismo partido durante la celebración de las elecciones.
- Y tampoco podrán aquellos que perteneciendo a alguna formación política no hubieren presentado su candidatura en las elecciones.

No queremos cerrar este capítulo de los requisitos numéricos sin hacer referencia a dos comentarios escritos por dos autores diferentes acerca de este tema.

Por un lado, Pérez-Serrano Jauregui escribe: *“parece obvio decir que éste (el requisito numérico) es el más primario y elemental de los requisitos”*.²⁷

En segundo lugar, esta conclusión muy acertada en nuestra opinión de Morales Arroyo que dice lo siguiente: *“...la pugna se da reiteradamente en los inicios de la legislatura por demostrar que se reúnen los requisitos mínimos... y obtener los beneficios que dicho status conlleva, pues ello supone en la práctica el ser o no ser algo en la vida de la Cámara”*.²⁸

3.2. REQUISITOS DE VINCULACIÓN.

Los requisitos de vinculación, o como ya mencionábamos anteriormente también conocidos como requisitos ideológicos, parten de la idea que es exigible y por ello necesario, que los parlamentarios estén vinculados con alguna de las formaciones políticas existentes en el momento.

A pesar de la exigencia de este requisito, hemos visto que no en todos los Reglamentos Parlamentarios existentes en nuestro ordenamiento, se establece de manera expresa dicha exigencia. De todos modos, lo iremos viendo ahora, al analizar cada uno de los Reglamentos Parlamentarios por separado.

A pesar de esta falta podríamos decir de claridad en algunos de los Reglamentos respecto de este requisito ideológico, como bien expone Saiz Arnaiz al respecto, pese a no existir de forma expresa en nuestro derecho parlamentario, este precepto normativo con carácter absoluto, que debería

²⁷PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, pág. 112.

²⁸ MORALES ARROYO, J.M., *La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los Grupos Parlamentarios*, en Corts. Anuario de derecho parlamentario, 2001, pág.205.

existir entre los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios, a la hora de la práctica dice reconocerse esta vinculación entre ambos.²⁹

El Congreso de los Diputados.

La regulación de los requisitos de vinculación la encontramos en el Reglamento del Congreso de los Diputados, incrustada dentro del Título II (de los Grupos Parlamentarios), en su artículo 23. Respecto de este artículo deberemos hacer hincapié en dos aspectos.

Por un lado, y como ya hemos estudiado previamente, en este artículo queda regulado también el requisito numérico. Pero lo que nos interesa ahora, es analizar el requisito ideológico. A este respecto tenemos que hacer dos reflexiones; si acudimos a la primer parte del primer párrafo del art. 23 nos damos cuenta de que no hay alusión alguna al término “*formaciones políticas*”, que sería la forma de “exigir” o regular este requisito ideológico. Sin embargo, si nos fijamos en su en la segundo aparte de este mismo párrafo cuando nos dice: “*Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas...*”; aquí sí se establece con absoluta claridad la vinculación que debe existir entre los diputados y las formaciones políticas correspondientes.³⁰

En segundo lugar, no podemos dejar de analizar las dos prohibiciones expresas que quedan conceptuadas en el párrafo segundo de este mismo artículo³¹. Por un lado, prohíbe que diputados de una misma formación o partido político puedan constituir Grupo Parlamentario de forma separada. Y, en segundo lugar, prohíbe también que puedan formar grupo parlamentario separado, aquellos diputados “*que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado*”.

El Senado.

En el caso del Reglamento deberemos queda recogido este requisito ideológico en el Capítulo II (de los Grupos parlamentarios y de los Grupos territoriales), dentro de su Título II (de los Senadores y de los Grupos Parlamentarios), en concreto en su artículo 27.

²⁹SAIZ ARNAIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág. 147.

³⁰ Véase el párrafo primero del artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

³¹ Véase el párrafo segundo del artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Respecto de este requisito, consideramos mencionar tres aspectos para tener en cuenta;

- el primero de ellos obliga a todos los senadores a formar parte exclusivamente de un solo grupo parlamentario; y no de más;
- en segundo lugar, encontramos una prohibición expresa por la cual, los senadores que pertenezcan a una misma formación política formar más de un grupo parlamentario;
- y, por último, y en relación con el anterior, establece en su párrafo 4 lo siguiente “*Cada Grupo parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones*”.

El Parlamento de Cantabria.

Antes de entrar a analizar este requisito en el Reglamento del Parlamento de Cantabria, cabe mencionar que, en referencia al mismo, e la mayoría de los Reglamentos Autonómicos queda recogido podríamos decir de manera similar.

Como ocurría en el caso anterior en algunos aspectos, hay algunos de los reglamentos autonómicos, en los que no encontramos ninguna referencia expresa a la vinculación que debería existir entre las formaciones políticas y los parlamentarios

En el caso concreto de Cantabria, si acudimos a su Reglamento podemos observar que sí que preceptúa esta vinculación entre parlamentario-formación o partido político; aunque solo lo establece en un de los casos cuando nos dice: “*No podrán formar Grupo Parlamentario propio los Diputados y Diputadas pertenecientes a formaciones políticas que no hayan presentado candidatura propia a las correspondientes elecciones al Parlamento de Cantabria*”.³²Pese a que dentro de este apartado si queda establecido el requisito ideológico, en las otras dos prohibiciones establecidas dentro del

³² Véase el artículo 23.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

mismo no se menciona en ningún momento el término “*formación o partido político*”.³³

Es decir, tanto en el caso de la prohibición de que un mismo diputado forme parte de más de un grupo parlamentario; y para el caso de la prohibición de constituirse en grupos separados aquellos diputados que comparecieran dentro de un mismo partido en las elecciones; no aparece de forma expresa y específica el término formación o partido político. Sin embargo, en este último caso, sí que aparece el término “*partido*”; y con esto nosotros creemos que se presupone que se refiere a un partido político; y que, aunque sea de manera indirecta sí que existe esta vinculación diputado-partido político que tiene que existir.

3.3. REQUISITOS DE FORMA.

Nos encontramos ante el tercer y último requisito que nuestro ordenamiento exige para que se pueda llevar a cabo la constitución de un grupo parlamentario; siempre y cuando se hayan cumplido de manera correcta los requisitos anteriormente estudiados.

Estos requisitos formales, se cumplirán a través de un procedimiento que será llevado a cabo con la presentación por parte de cada grupo parlamentario, ante el órgano que tenga competencia sobre el asunto en cuestión y respetando siempre un plazo determinado.

Por lo tanto, en este apartado vamos a tener que tener en cuenta dos aspectos: en primer lugar, el plazo que se fije y en segundo lugar, la documentación exigida que deberá ser presentada.

Plazo.

Respecto del plazo que se establece para que pueda llevarse a cabo la constitución de los grupos parlamentarios, los diferentes reglamentos que nosotros estamos estudiando a lo largo de este trabajo coinciden en el mismo. En los tres reglamentos, se establece el plazo de cinco días.

³³ Veáanse los apartados 2º y 3º del artículo 23 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados queda establecido en su artículo 24.1 *“dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso”*.

En el caso del Senado ocurre exactamente lo mismo con la peculiaridad de que acuña el término cinco días hábiles y así establece: *“En el término de cinco días hábiles, contados desde la constitución del Senado...”*. Cabe mencionar que este Reglamento reserva un apartado especial para el caso de los Senadores que han sido designados por las Asambleas Legislativas o por los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas y establece un plazo diferente: *“...el plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de presentación de las credenciales...”*.

Por último, el Parlamento de Cantabria coincide totalmente con el Reglamento del Congreso; en el artículo 24.1 *“La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara...”*.

Documentación.

La documentación se hará constar a través de un escrito ante el órgano competente para ello; en el caso del Congreso será ante la Mesa de la Cámara; en el caso del Senado será ante la Presidencia de la Cámara; y en el caso del Parlamento de Cantabria será ante la Mesa del mismo.

En este caso como el procedimiento y los datos que se necesitarán para el mismo son similares en los tres Reglamentos Parlamentarios, haremos un análisis generalizado; y en el caso de que exista alguna diferenciación, haremos los matices oportunos para explicarla.

En todos los casos deberán ser firmados estos escritos por todos los miembros (parlamentarios) que deseen constituir el grupo parlamentario.

Dentro de este escrito, para que sea válido, tienen que constar una serie de datos: la denominación del grupo parlamentario; la relación nominal o los datos personales (nombres) de todos los miembros que conformen el grupo; el nombre del portavoz y; el nombre en su caso del diputado o senador que eventualmente pueda sustituir a tal portavoz.

Todos estos datos necesarios exigidos están expresamente recogidos en los distintos Reglamentos Parlamentarios; así:

- En el artículo 24.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.
- En el artículo 28.1 del Reglamento del Senado
- En el artículo 24.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

3.4. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO MIXTO.

Una vez analizada la constitución de los Grupos Parlamentarios “al uso”, vamos a centrarnos ahora en estudiar la especialidad de la figura del grupo mixto; que, a pesar de ser considerado un grupo parlamentario como tal, goza de unas características muy diferentes a los anteriormente explicados.

Para comenzar, intentaremos establecer un concepto lo más completo posible de este grupo mixto para a continuación analizar tanto sus características como su regulación en los distintos Reglamentos Parlamentarios presentes en nuestro ordenamiento jurídico. Veremos pues, el Reglamento del Congreso, el Reglamento del Senado y para finalizar con dicha regulación, en cuanto a los Reglamentos Autonómicos nos centraremos en el Reglamento del Parlamento de Cantabria.

Para finalizar haremos una comparativa de los requisitos exigidos para la formación de los grupos parlamentarios al uso y los grupos parlamentarios mixtos, estableciendo que diferencias existen entre unos y otros.

3.4.1. Concepto y características.

Como ya hemos dicho anteriormente, el grupo mixto es un grupo parlamentario que a pesar de tener el privilegio de contar con los mismos derechos que este último, es muy diferente al mismo.

Para entender el concepto de grupo mixto hemos considerado interesante exponer a continuación algunas definiciones doctrinales del mismo.

Pérez Serrano Jauregui al intentar conceptuar a los grupos parlamentarios nos dice que, estos vienen a ser la expresión parlamentaria de

todo partido político, establece que el grupo mixto es multipartidario, y al calificarlo como tal, lo considera una excepción a la regla general.³⁴

Por otro lado, y como no podía ser de otra manera, citando a Saiz Arnaiz, considera que el grupo mixto es *“un instrumento técnico utilizado en ciertos ordenamientos parlamentarios para garantizar la necesaria pertenencia a un grupo de todos los componentes de una determinada Asamblea Legislativa”*.³⁵

Ismael Pitarch para conceptualizar al grupo mixto, lo que hace es establecer una definición de carácter negativo del mismo, contraponiendo de manera generalizada las características de los grupos parlamentarios al uso, y las del grupo mixto. Haremos la siguiente clasificación, para entenderlo mejor:³⁶

- En cuanto al requisito numérico como ya sabemos se establece para los grupos parlamentarios un número mínimo de diputados, mientras que el grupo mixto puede ser formado con uno sólo.
- Refiriéndose a la adscripción de los diputados a un grupo; en el caso del grupo mixto esta adscripción presenta un carácter obligatorio.
- Por otro lado, la constitución de un grupo parlamentario presenta un carácter voluntario, mientras que en el caso del grupo mixto esta es *“automática y se produce necesariamente”*.
- El plazo de constitución del grupo mixto no goza de un plazo fijo establecido, es un “plazo aleatorio”; mientras que, si hablamos de los grupos parlamentarios al uso, estos si que tienen establecido un plazo determinado.
- La falta de afinidad ideológica que concurre normalmente en el grupo mixto, cosa que no sucede en el grupo parlamentario al

³⁴PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.

³⁵SAIZ ARNAIZ, A., *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pág.239.

³⁶PITARCH, I., *“El Grupo Mixto y sus alternativas”*, en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, 1995, págs. 40 y 41.

uso, en el cual se presupone que todos los miembros de este último comparten la misma ideología.³⁷

A través de estas dediciones doctrinales podríamos definir al grupo mixto, como aquel grupo que solo será constituido para el caso de que, por algún motivo, algunos de los miembros pertenecientes a la Cámara no hubieran pasado a formar parte previamente de algún grupo parlamentario.

Una vez explicado el concepto de esta figura, y sus características de forma genérica, analizaremos como queda recogido este grupo mixto en los diferentes grupos parlamentarios existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

3.4.2. Diferentes regulaciones en el sistema español.

Congreso de los Diputados.

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula el grupo mixto dentro del Título II (de los Grupos Parlamentarios), dedicándole 3 de sus preceptos para establecer cuáles son las causas por las que se dará origen al nacimiento del grupo mixto.

La primera referencia a tal grupo la encontramos en el artículo 25 del Reglamento; del cuál entendemos que se desprende con carácter obligatorio la adscripción a un grupo parlamentario. A través de este vemos una de las causas que van a hacer que se produzca la constitución del grupo mixto; que se dará cuando los diputados no hayan cumplido los requisitos exigidos³⁸ establecidos en cuanto al plazo para formar parte de un grupo parlamentario.

Artículo 25.1: *“los diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto”*.

La segunda de las causas que dará lugar a la constitución del grupo mixto, la encontremos reflejada en el artículo 26, el cual, está ordenando la formación de este grupo cuando ocurre que por ejemplo un diputado que ya ha adquirido la condición de tal, lo hace una vez ya producida la constitución de la

³⁷PITARCH, I., “El Grupo Mixto y sus alternativas”, en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, 1995, págs. 40 y 41.

³⁸ Véanse los artículos 23 y 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Cámara y no ha pasado a formar parte de un grupo parlamentario en el plazo establecido.

Artículo 26: “los diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Congreso deberán incorporarse a un grupo parlamentario dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición... en caso contrario quedarán incorporados al Grupo Parlamentario Mixto”.

La tercera y última de las causas que originan la constitución de este grupo, la encontramos en el artículo 27. En este caso aparecerá el grupo mixto cuando durante el desarrollo de la legislatura, el número de miembros de un grupo parlamentario (que, al inicio de esta, cumplía con el requisito numérico³⁹ establecido en este mismo Reglamento), pasa a incumplirse por la reducción de dichos miembros.

Artículo 27.2: “cuando los componentes de un Grupo Parlamentario distinto del Mixto se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquel”.

Por lo tanto, en este reglamento nos encontramos con tres causas por las cuales se producirá la constitución del Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados.

Senado.

En el caso del Reglamento del Senado, las causas que van a producir el nacimiento y constitución del grupo mixto, quedan recogidas dentro del Título II (de los Senadores y de los Grupos Parlamentarios), en su Capítulo II (de los Grupos parlamentarios y de los Grupos territoriales). En este caso, las causas que establece para la creación y constitución del grupo mixto quedan desgranadas todas ellas a lo largo de un mismo artículo y serán dos.

³⁹ Véase el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

En primer lugar, cuando los senadores dentro del plazo establecido⁴⁰ en el mismo reglamento, no hayan pasado a formar parte de alguno de los grupos parlamentarios.

Artículo 30.1: *“Los Senadores que en los plazos a que se refiere el artículo 28 no se hubieren incorporado a un Grupo parlamentario de denominación específica pasarán a integrar el Grupo Mixto, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a las de los restantes”.*

La segunda de las causas para la formación de este grupo, se dará cuando algún senador haya sido el motivo que haya sido, deje en algún momento de formar parte de alguno de los grupos parlamentarios ya constituidos.

Artículo 30.3: *“los Senadores que por cualquier causa dejen de pertenecerá un grupo parlamentario de denominación específica quedarán automáticamente incorporados al Grupo Mixto, salvo que en el plazo de tres días se adscribieran a otros grupos ya constituidos”.*

Parlamentos Autonómicos. Especial referencia al Parlamento de Cantabria.

La regulación de los Parlamentos Autonómicos en nuestro ordenamiento es de una gran pluralidad, aunque debemos tener en cuenta que la mayor parte de ellos han seguido prácticamente el mismo esquema que presenta para la figura del Grupo mixto el Reglamento del Congreso de los Diputados.

En nuestro caso, estudiaremos el Reglamento del Parlamento de Cantabria que es el que más nos toca de ceca.

El Reglamento del Parlamento de Cantabria dedica parte de su Título III (de los Grupos Parlamentarios) a establecer las normas de constitución del grupo mixto. Lo encontramos regulado en su artículo 25 (el Grupo Parlamentario Mixto), donde nos describe bajo qué circunstancias se producirá la constitución del mismo.

En primer lugar, se originará el grupo mixto para el caso de que no se alcance el requisito numérico⁴¹ establecido en este mismo Reglamento para la

⁴⁰ Véase el artículo 28 del Reglamento del Senado.

constitución de un grupo parlamentario al uso, que en este caso concreto se trata de un número no inferior a tres.

Artículo 25.1: “el Grupo Parlamentario Mixto quedará constituido por los Diputados y Diputadas pertenecientes a partidos... que no hayan alcanzado el número mínimo exigido para la constitución de Grupo Parlamentario propio por el apartado 1 del artículo 23...”.

En segundo lugar, se constituirá la figura del Grupo Mixto cuando, el número de miembros que conforman un grupo parlamentario quede reducido por debajo de la cifra mínima exigida durante el desarrollo de la legislatura; y una vez adscritos al grupo mixto, se quedarán en el mismo hasta que finalice dicha legislatura.

Artículo 25.2: “Cuando el número de miembros de un Grupo Parlamentario se reduzca durante el transcurso de la legislatura hasta una cifra inferior a la mínima exigida para su constitución, el Grupo Parlamentario quedará disuelto y sus miembros se incorporarán al Grupo Parlamentario Mixto durante todo el tiempo que reste de legislatura”.

Estas dos son las causas que el Reglamento de Cantabria preceptúa para que se produzca el nacimiento del Grupo Mixto.

Por otro lado, el mismo artículo 25, en su apartado 3, es el encargado de ordenar a través de qué normas se regirá tal grupo⁴²; y en el caso de que los miembros de este no llegasen a un acuerdo en referencia a qué normas seguir, serán estas establecidas y sólo en caso de desacuerdo, por la propia Mesa de la Cámara⁴³.

Por último, el Reglamento, nos especifica que ocurrirá si se diera el caso de que los miembros que conforman el Grupo Mixto no alcanzasen el número mínimo establecido en el artículo 23.1 del mismo Reglamento.

Artículo 25.5: “Cuando el Grupo Parlamentario Mixto no alcance el número mínimo de miembros exigido por el apartado 1 del artículo 23, las disposiciones generales que reconozcan a los Grupos Parlamentarios

⁴¹ Véase el artículo 23.1 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

⁴² Véase el artículo 25.3 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

⁴³ Véase el artículo 25.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

facultades o derechos serán aplicadas al mismo en proporción a su importancia numérica, cuando la naturaleza de tales facultades o derechos lo permita”.

3.4.3. Contraposición con los requisitos del grupo parlamentario.

A modo de conclusión y para cerrar este capítulo referido a la Constitución de los Grupos Parlamentarios; haremos una contraposición generalizada de los requisitos exigidos para la constitución de un grupo parlamentario al uso, y un grupo parlamentario mixto.

El requisito numérico: como ya hemos visto anteriormente, para que se produzca la constitución de un grupo parlamentario es requisito indispensable que los miembros del grupo alcancen un número mínimo; sin embargo, para el caso del grupo mixto, no hemos encontrado en ningún Reglamento ninguna exigencia numérica para que este pueda ser constituido.

El requisito ideológico: para el caso de los grupos parlamentarios al uso, se presupone que todos los miembros del mismo van a tener una misma ideología compartida; mientras que en el caso del grupo mixto esto no es así, puesto que dentro de este último podemos encontrarnos miembros de por ejemplo distintos partidos políticos con obviamente distintas ideologías.

El requisito del plazo: sucede lo mismo que en los anteriores requisitos. Para la constitución de los grupos parlamentarios todos los reglamentos establecen unos plazos determinados para dicha constitución, sin embargo, en el caso del grupo mixto no existe ningún tipo de plazo para su formación, lo cual tiene sentido, ya que son los propios reglamentos los que establecen que este grupo puede ser constituido en cualquier momento durante el desarrollo de la legislatura.

El requisito de la voluntariedad: por último y no por ello menos importante nos encontramos con la voluntad de cada parlamentario de decidir a qué grupo parlamentario quiere pertenecer. Sin embargo, y como ya hemos visto esto no sucede en el grupo mixto. En este último, no se tiene en cuenta la voluntad de los parlamentarios, sino que es un presupuesto de carácter podríamos decir obligatorio.

Acabaremos este capítulo con una reflexión muy acertada de Ismael Pitarch sobre la diferenciación entre el grupo parlamentario al uso y el grupo mixto: *“la mayoría de las características del Grupo Mixto son características a contrario, negación y contraposición de las características de los grupos parlamentarios ideológicos: al grupo mixto no se le exige mínimo para constituirse, el grupo mixto no tiene homogeneidad ideológica, la disciplina del grupo no está garantizada, ni es exigible en el Grupo Mixto”*.⁴⁴

4. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARLAMENTARIOS.

Hasta ahora, a lo largo de todo el trabajo nos hemos centrado en estudiar todo lo referente a los grupos parlamentarios como tal, es decir, a todas sus características, funciones, conceptos... como una formación; pero no nos hemos parado a estudiar la figura del parlamentario y su posición dentro del grupo de manera individual. Es a lo que dedicaremos este último capítulo.

Para ello lo que haremos será analizar en primera instancia, y de manera generalizada que conlleva el estatuto jurídico de los parlamentarios (diputados y senadores); para después centrarnos en todas las facultades, derechos y obligaciones que éstos tendrán de manera individualizada.

Por tanto, lo primero es saber en qué consiste el estatuto jurídico en sí. Podríamos definir el estatuto jurídico de los parlamentarios como aquel conjunto de normas legalmente establecidas que se van a encargar de regular los derechos y deberes de los parlamentarios; las facultades que a éstos se les otorguen; así como las prerrogativas de las que van a gozar y por supuesto todos aquellos requisitos necesarios para adquirir la condición de parlamentario y aquellas causas establecidas por las cuales estos puedan perder tal condición.

En primer lugar, para poder estudiar al parlamentario considerado de manera individual, creemos relevante atender a los preceptos establecidos en la Constitución, que esta dedica a los parlamentarios.

⁴⁴PITARCH, I., *“El Grupo Mixto y sus alternativas”*, en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, 1995, pág. 41.

El primer precepto que dedica nuestra Constitución a este tema, aunque no acuña el término “parlamentario, diputado o senador”, es el artículo 23, que establece el derecho de todo ciudadano a participar en la vida pública ya sea “*directamente o por medio de representantes*”⁴⁵. En éste último caso añade además que estos deberán haber sido elegidos libremente mediante sufragio universal. Entendemos que cuando se menciona el término “representantes”, la Constitución está aludiendo de manera indirecta a los parlamentarios.

Por su lado el artículo 67, establece la prohibición expresa del mandato imperativo, refiriéndose expresamente a cualquiera de los miembros que conformen las Cortes Generales.⁴⁶

Respecto de las prerrogativas, quedan conceptuadas en los apartados primero y segundo del artículo 71, donde expresamente aparecen la inmunidad y la inviolabilidad de la que gozarán aquellos diputados y senadores que hayan adquirido tales condiciones.

Por último y dentro del mismo artículo 71 en sus apartados tercero y cuarto señala que quien será el órgano competente en aquellas causas que se abran contra diputados y senadores, que será el Tribunal Supremo, en concreto la Sala de lo Penal. Y añade que los diputados y senadores tendrán derecho a una asignación económica por su trabajo como tales.

Desgranados los preceptos que la Constitución dedica a los parlamentarios, a continuación, pasaremos a estudiar la adquisición o pérdida de la condición de estos, sus derechos, sus obligaciones... Para ello atenderemos a lo dispuesto en los distintos reglamentos parlamentarios. Al analizar estos, nos hemos dado cuenta de que las causas, requisitos, derechos, obligaciones... quedan recogidas de manera muy similar en los distintos reglamentos; por lo cual haremos un estudio en conjunto de todos; y en el caso de que existiera alguna diferenciación entre unos y otros, haremos los matices pertinentes.

⁴⁵ Véase el artículo 23.1 de la Constitución Española.

⁴⁶ Véase el artículo 67.2 de la Constitución Española.

4.1. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO.

4.1.1. Adquisición.

Es obvio que para poder adquirir la condición de parlamentario los reglamentos establecen una serie de requisitos exigibles comunes en los distintos reglamentos parlamentarios que están siendo objeto de nuestro estudio en el presente trabajo, que son los siguientes.

Lo primero que deberán hacer será presentar el acta de diputado o senador en su caso, expedida por el correspondiente Órgano Electoral ante la Cámara respectiva.

Tras esto tendrán que presentar una declaración de sus bienes y actividades para poder confirmar que estas no presentan ninguna incompatibilidad⁴⁷ con el cargo parlamentario al que aspiran. Y cabe mencionar que en el caso de que no pudieran ser compatibles⁴⁸; el parlamentario deberá renunciar al cargo o actividad que haya ocasionado tal incompatibilidad.

Por último, deberán prestar ya sea promesa o juramento de que acatarán la Constitución; y lo harán en la primera sesión del pleno. En este “requisito” deberemos hacer una matización; en el caso del Parlamento de Cantabria, su reglamento establece que además de este juramento o promesa hacia la Constitución, deberán también hacerlo comprometiéndose a acatar el Estatuto de Autonomía para Cantabria.; así queda recogido en su artículo seis.

4.1.2. Pérdida.

Los parlamentarios, tanto diputados como senadores, pueden perder tal condición por diferentes causas. Estas causas quedan redactadas de manera clara y precisas en los distintos reglamentos parlamentarios.

Así la primera de ellas concurre cuando exista una sentencia judicial firme que anule bien sea la elección bien la proclamación del senador o diputado.

⁴⁷ Véase al respecto el artículo 155 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en el cual se enumeran de manera clara cuales son todas incompatibilidades.

⁴⁸ Véase al respecto el artículo 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en el cual se establecen todas aquellas causas que puedan generar incompatibilidad; el procedimiento a seguir; y el contenido de los informes de actividades.

También por muerte, incapacidad o; cuando sea el propio parlamentario quien renuncie al cargo. En el caso de la incapacidad, nos estamos refiriendo a que el parlamentario esté inhabilitado para poder desarrollar las actividades que conllevan su cargo y mencionar que para que esta sea “válida”, deberá ser confirmada a través de una sentencia judicial firme.

Cuando se produzca una pérdida de los requisitos generales de elegibilidad, que vienen establecidos en las distintas legislaciones al respecto.

Y, por último, y como resulta evidente por la extinción del mandato. A tener en cuenta que esto puede plantearse en dos escenarios bien distintos. El primero de ellos es la extinción del mandato simplemente porque ha terminado el tiempo de la legislatura; o bien porque se haya producido la solución de la Cámara.⁴⁹

4.2. LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARLAMENTARIOS.

Podríamos definir las prerrogativas parlamentarias como un conjunto de privilegios atribuidos a los parlamentarios por su condición de tal. La finalidad última de estas es poder garantizar el buen funcionamiento de las Cámaras. Las tres prerrogativas que nosotros estudiaremos a continuación son la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero especial. Interesante que maticemos que estas prerrogativas no se instauran como un derecho subjetivo del parlamentario, es decir, que no gozan de carácter personal, y por lo mismo los parlamentarios no pueden renunciar a ellas.

La inviolabilidad.

La prerrogativa de la inviolabilidad, tiene como fin garantizar que diputados y senadores puedan expresar libremente tanto en sus opiniones en el seno de las Cámaras mientras se encuentren desarrollando su actividad como tales; como en lo referente a sus votos emitidos durante el tiempo que durara su cargo. La primera normativa que garantiza esto es la propia constitución en el apartado uno del artículo 71.

⁴⁹ Véanse al respecto los artículos 68.4 y 69.6 de la Constitución Española; 22.3º del Reglamento del Congreso de los Diputados; 18.e) del Reglamento del Senado y; 22.c) del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

Esta inviolabilidad no sólo es aplicable durante el tiempo que hayan permanecido como diputados o senadores; sino que aún después se les garantiza este privilegio, por todas las manifestaciones y votos emitidos durante el tiempo del que hayan gozado con tal condición.

Además de en la Constitución, esta inviolabilidad queda recogida en los distintos reglamentarios.⁵⁰

La inmunidad.

La prerrogativa de la inmunidad tiene su existencia para garantizar que no se altere el funcionamiento de la Cámara; y para ello ningún parlamentario puede ser detenido, inculcado o procesado. Sólo se rompería esta regla en el caso de que nos encontráramos ante un caso de flagrante delito; este escenario se daría por ejemplo si se sorprendiese a un parlamentario en el momento exacto cometiendo un delito.

Queda recogida esta prohibición artículo 71.2 de la Constitución cuando establece que *“No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva”*.⁵¹

Podemos concluir por ello que el objetivo de esta figura de la inmunidad responde a la protección de los parlamentarios frente a cualquier detención, retención o procesamiento *“salvo que medie flagrante delito o encausamiento judicial que, privándole de su libertad de movimiento, le impidan acudir a las sesiones del Parlamento”*.⁵²

El fuero especial.

Esta prerrogativa es la encargada de establecer quien será el órgano competente en las causas que se abran contra diputados y senadores.

En cuanto a la regulación de este foro lo encontramos en la Constitución en su artículo 71.3 que ordena que será la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, para el caso de los diputados y senadores.

⁵⁰ Véanse al respecto los artículos 10, 21 y 13 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

⁵¹ Véanse al respecto los artículos 11, 22.1 y primera parte del 14 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

⁵² GARCÍA LÓPEZ, E., *Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*, Madrid, 1989, pág. 72.

Cabe hacer un pequeño matiz en lo referente al Parlamento de Cantabria. En este caso el reglamento de este Parlamento otorga la competencia a dos órganos distintos en función de dónde se haya cometido el flagrante delito.

- Si se ha cometido dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el órgano competente para decidir sobre la inculpación, procesamiento... será el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- Pero nos dice que *“Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”*.⁵³

Para finalizar con la prerrogativa de la inmunidad, queremos adjuntar la definición que el Tribunal Constitucional da de esta en su jurisprudencia.

Como bien establece el Tribunal constitucional la finalidad última de este fuera especial o aforamiento es *“...proteger la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional, frente a potenciales presiones externas o las que pudiese ejercer el propio encausado por razón del cargo político e institucional que desempeña. La prerrogativa de aforamiento actúa, de este modo, como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional tanto de las Cortes Generales como del propio Poder Judicial; o, dicho de otro modo, el aforamiento preserva un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual transcendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento. Por ello, no es de extrañar que el constituyente atribuyese expresamente el conocimiento de tales causas a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en tanto que órgano jurisdiccional superior de los que integran aquel poder del Estado (art. 123.1 C.E.)”*.⁵⁴

⁵³ Véase el artículo 14 en su párrafo 2, del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

⁵⁴ Véase al respecto el fundamento número 6 de los Fundamentos Jurídicos de la STC 22/1997 de 11 de febrero.

4.3. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS.

Los derechos.

La primera mención respecto de los derechos de los parlamentarios la encontramos en la Constitución en su artículo 71.4, el cual parece ser el único que hace referencia a estos. En este caso sólo les otorga el derecho a percibir *“una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”*.

No es de extrañar que sólo encontremos la referencia a los derechos en el mencionado artículo, puesto que a continuación establece que serán las propias Cámaras las que establezcan sus propios reglamentos y las que *“aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”*⁵⁵. Por ello, podemos entender que la Constitución delega a los Reglamentos Parlamentarios, la elaboración de la lista de derechos que acompañaran a los parlamentarios.

Los derechos fundamentales de los parlamentarios, a parte de la asignación económica mencionada anteriormente, tienen derecho tanto a la asistencia como a la participación de las Sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte⁵⁶. Tendrán también derecho a recabar información, *“tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas”*.⁵⁷

Los deberes.

Los deberes de los parlamentarios son todas aquellas actividades que estos deben llevar a cabo en las funciones de su cargo. Todos estos deberes aparecen regulados en los distintos reglamentos parlamentarios, que son los encargados de regular estos aspectos.

Así podríamos resumir que los deberes a los que están sometidos los parlamentarios son:

⁵⁵ Artículo 72.1 de la Constitución Española.

⁵⁶ Véanse al respecto los artículos 6, 8 y 20 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

⁵⁷ Véanse al respecto los artículos 7, 25 y 9 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

- la asistencia a las sesiones del Pleno del Parlamento y de aquellas Comisiones de las que formen parte.⁵⁸
- Deberán respetar las normas establecidas y adecuar su conducta a tales normas y junto con esto, quedan obligados a “*no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquél, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas*”.⁵⁹
- Se establece además para ellos la prohibición expresa de no hacer uso de su condición de parlamentarios para participar en “*actividades mercantiles, industriales o profesionales*”.⁶⁰
- Y por último y como ya mencionamos anteriormente, están obligados a presentar una declaración que incluya sus bienes patrimoniales y de intereses y actividades.⁶¹

Para finalizar este capítulo del parlamentario considera de manera individual y por consiguiente para finalizar el presente trabajo, nos parece interesante mencionar una reflexión del autor Pulido Quecedo acerca de la relación entre el parlamentario considerado de manera individual y el grupo parlamentario; “*el status del parlamentarios se ve mediatizado en un Parlamento moderno por los Grupos, pero cabe señalar que el artículo 23.2 (de la Constitución Española), supone un instrumento de protección del parlamentario frente al grupo en el que se integra, de tal forma que los Reglamentos parlamentarios no deben constreñir en términos irrazonables el ejercicio de los derechos que integran el status del parlamentario*”.⁶²

4.4. EL DIPUTADO DENTRO DEL GRUPO PARLAMENTARIO.

Para finalizar este último capítulo, en el que hemos estudiado en profundidad al parlamentario considerado de manera individual, consideramos de importancia mencionar cuáles van a ser las funciones que los diputados

⁵⁸ Véanse al respecto los artículos 15, 20 y 16 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

⁵⁹ Véanse al respecto los artículos 16 y 17 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

⁶⁰ Véanse al respecto los artículos 17 y 18 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

⁶¹ Véanse los artículos 18, 26 y 19 de los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y del Parlamento de Cantabria respectivamente.

⁶² PULIDO QUECEDO. M, *El acceso a los cargos y funciones públicas, Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Pamplona, 1992.

tendrán que efectuar en el desarrollo de las funciones de su cargo. Como hemos ido viendo a lo largo del trabajo, se presenta al grupo parlamentario con un “rango” de mayor importancia, que al propio diputado considerado de manera individual. No nos hace falta más que acudir a los distintos reglamentos parlamentarios, y a su articulad, para darnos cuenta de las diferencias de “importancia” que estos les otorgan a los grupos parlamentarios y a los diputados considerados individualmente. Una vez explicada esta pequeña diferencia, pasaremos a explicar las funciones principales que llevan a cabo los diputados dentro de su grupo.

En primer lugar, y cómo no podía ser de otra manera, la función más importante y principal de un diputado es la representación del pueblo, la representación del pueblo español en nuestro caso. Esta representación que se le concede al diputado, como ya estudiamos anteriormente se le otorga a través de la voluntad del propio pueblo, que queda manifestada en las distintas elecciones.

Por otro lado, y entrando en la materia de control, los diputados gozan de una función muy importante en este aspecto. Por un lado, pueden formular interpelaciones al gobierno y, tendrá que ser de manera escrita ante la Mesa del Congreso, como bien queda establecido en el artículo 180 del Reglamento del Congreso de los Diputados: *“Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros”*. Este proceso de interpelaciones, tiene unas fases concretas que son las que deberán seguirse, y que quedan recogidas en el mismo Reglamento.⁶³

En segundo lugar y siguiendo dentro de la materia de control, los diputados gozarán de la función de presentación de preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros, recogida esta función en el artículo 185 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Estas preguntas podrán ser presentadas, bien por escrito ante la Mesa del Congreso⁶⁴ o bien de manera oral, como especifica el artículo 187 del mismo Reglamento. Añadir a este

⁶³ Véanse al respecto los artículos 181 a 184 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁶⁴ Véase el artículo 186 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

respecto, que dependiendo si la pregunta se presenta de manera escrita u oral, tendrá un proceso distinto de resolución.⁶⁵

Por último, respecto de la materia de control, cabe mencionar que los diputados están en disposición (previo conocimiento de su respectivo Grupo Parlamentario) de “*recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas*”, recogido en el artículo 7 del Reglamento.

Cambiando de materia, si nos vamos al procedimiento legislativo, los diputados van a cumplir dos funciones importantes en este ámbito. Por un lado y respecto de las proposiciones de ley, los diputados tendrán la legitimidad de suscribir proposiciones de ley siempre y cuando el diputado que tome esta iniciativa además de su firma como es obvio, consiga la firma de otros catorce miembros de la Cámara, como así recoge el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Y como última función dentro del procedimiento legislativo, los diputados gozan de la posibilidad de presentar enmiendas a los proyectos de ley; enmiendas que podrán ser a la totalidad o al articulado.⁶⁶

⁶⁵ Véanse al respecto los artículos 186 a 190 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁶⁶ Véase al respecto el artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

CONCLUSIONES.

Para la finalización del presente trabajo acerca de los grupos parlamentarios en el sistema español, consideramos necesario realizar unas breves conclusiones sobre el mismo.

Durante el desarrollo del mismo, nos han sorprendido de manera importante dos aspectos acerca de los grupos parlamentarios y son sobre los que versarán estas breves conclusiones.

En primer lugar, al estudiar y analizar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, nos dimos cuenta de que en nuestra doctrina confluyen diferentes teorías para explicar y justificar la naturaleza jurídica de estos grupos. Como se desarrolló en la primera parte del trabajo, nos hemos encontrado con tres tesis o teorías principales:

1. Los Grupos Parlamentarios como órganos del Partido Político.
2. Los Grupos Parlamentarios como órganos del Parlamento.
3. Los Grupos Parlamentarios como Asociaciones.

Según todo lo investigado y analizado al respecto de estas teorías, consideramos que la tesis que más nos encaja, en nuestra opinión al respecto de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, es la denominada Tesis Asociativa, la cual defiende la clasificación de los Grupos Parlamentarios como Asociaciones. Por ello cabe mencionar que estamos de acuerdo al respecto de este tema con la Teoría que mayor acogida ha tenido en la doctrina española, que, aunque es la que a nosotros nos interesa; esto mismo sucede con las doctrinas de otros países como son Italia y Alemania.

Para cerrar este primer apunte de las conclusiones hay que añadir que al ser esta Tesis Asociativa la predominante en nuestra doctrina, numerosos autores nos han brindado sus reflexiones al respecto, y en concreto una de ellas es la que mejor explica nuestra defensa de la Tesis Asociativa de los Grupos Parlamentarios, el propietario de esta reflexión no es otro que José A.

Víboras que defiende que los grupos parlamentarios “*son asociaciones de derecho privado investidas de funciones públicas*”.⁶⁷

La segunda puntualización y última que queremos remarcar en estas conclusiones, es la diferenciación existente en nuestro ordenamiento entre los grupos parlamentarios como tal, es decir, considerados como un grupo; y los propios parlamentarios pertenecientes a estos grupos considerados de manera individual y no como un grupo.

A lo largo del estudio, de ambos aspectos, nos hemos dado cuenta de la grandísima importancia que nuestro propio ordenamiento, sobre todo en los diferentes Reglamentos se les otorga los Grupos Parlamentarios y no así a los propios parlamentarios considerados de manera individual.

Entendemos que esto sea así puesto que el “poder” lo van a tener los grupos como tal y no por ejemplo un único diputado de manera individual; pero a su vez consideramos que debería de dotarse de mucha más relevancia de la que tiene, a la figura del parlamentario considerado de manera individual; y no sólo y exclusivamente a la figura de este mismo dentro del grupo.

⁶⁷ VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A., *Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma*, pág. 234.

BIBLIOGRAFIA.

ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., “Derecho Constitucional”, Tecnos, Madrid, 2018.

BALAGUER CALLEJÓN, M.L., “La relación entre los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.

GARCÍA LÓPEZ, E., “Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos”, Madrid, 1989.

GARCÍA PELAYO, M. “El Estado de Partidos”, Madrid, 1986.

MORALES ARROYO, J.M., *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

MORALES ARROYO, J.M., “La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los Grupos Parlamentarios”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.

ORTELLS MIRALLES, A.M^a., “La Constitución de los Grupos Parlamentarios”, *Temas de las Cortes Valencianas*⁶, 2003.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

PITARCH, I., “El Grupo Mixto y sus alternativas”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995.

SAIZ ARNAIZ, A., *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

SAIZ ARNAIZ, A., “El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo Parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988.

SANZ PÉREZ, A.L., “La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los Grupos Parlamentarios”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.

TORRES DEL MORAL, A., “Los Grupos Parlamentarios”, Revista de Derecho Político, núm. 9, 1981.

VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A., “Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma”, El Reglamento Parlamentario: propuestas de reforma, *Parlamento de Cantabria*, 2000.

JURISPRUDENCIA.

STC, (Sala 1ª), Sentencia núm. 36/1990 de 1 de marzo.

STC, (Sala 1ª) Sentencia núm. 22/1997 de 11 de febrero.

LEGISLACIÓN.

Constitución Española de 1978, «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424.

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria. «BOE» núm. 9, de 11 de enero de 1982, páginas 530 a 537.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. «BOE» núm. 147, de 20 de junio de 1985, páginas 19110 a 19134.

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. «BOE» núm. 73, de 26 de marzo de 2002, páginas 11981 a 11991.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. “Gaceta de Madrid» núm. 206, de 25 de julio de 1889, páginas 249 a 259.

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. «BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 1982, páginas 5765 a 5779.

Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. «BOE» núm. 114, de 13 de mayo de 1994, páginas 14687 a 14709.

Resolución de 25 de abril de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Cantabria, por la que se publica la Reforma del Reglamento del Parlamento de Cantabria. «BOE» núm. 119, de 18 de mayo de 2007, páginas 21394 a 21423.